

Panamá, 2 de junio de 2021

Honorable Diputado
Marcos Enrique Castillero Barahona
Presidente de la
ASAMBLEA NACIONAL

Señor Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que establece el ejercicio de la iniciativa ciudadana, presentamos, en nombre y representación de la Fundación para la Equidad de Género (FUNDAGENERO) y de la Comisión de Asuntos de la Mujer del Colegio Nacional de Abogados, para su consideración, el Anteproyecto de Ley **Que previene y sanciona la violencia mediática y simbólica contra grupos y personas vulnerables en los medios de comunicación masiva**, el cual merece la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los medios de comunicación masiva y las redes sociales son agentes importantes de socialización y de construcción de imaginarios. Según el sociólogo Bourdieu, la opinión pública no existe, porque se encuentra manipulada y explícitamente formulada por grupos de poder que a través de los medios de comunicación imponen sus intereses en el pensamiento público y en la publicidad. Se caracterizan por la masividad de sus receptores o audiencias: de internet; TV; cine y los impresos como diarios, periódicos, folletos, revistas, volantes y panfletos; y radiofónicos y audiovisuales. La audiencia es colectiva, heterogénea, de diferentes orígenes, gustos, intereses, edades, sexo y clases sociales. No permiten la interacción, porque son canales o instrumentos que transmiten un mensaje para que sea recibido por una enorme cantidad de personas.

Los medios de comunicación se utilizan como un instrumento para ejercer violencia contra la mujer y otros grupos vulnerables, pensando que así aumentan los consumidores, en el caso de la publicidad sexista, aumentan la compra de periódicos, el "rating" en la televisión o seguidores en las redes. Curiosamente, esto pasa totalmente inadvertido para el receptor, aunque sí tiene un efecto directo sobre sus actitudes, opiniones y conducta, ya que la mayor parte de la conducta humana es aprendida y la forma en que la gente se comunica dice mucho del nivel cultural de una sociedad. En mentes que se están formando, sobre todo, el consumo de este material puede generar mucha confusión.

En Panamá existe este problema con las imágenes sexistas que aparecen en los tabloides, ya sea en las contraportadas o en los anuncios clasificados de servicios sexuales. La violencia simbólica aparece en la publicidad comercial y en imágenes humillantes de víctimas de femicidio y violencia doméstica, lo que construye imaginarios sexistas y fomenta la prostitución y la trata de personas.

La televisión modela la construcción de la realidad que tiene el público y es tanto o más persuasiva y poderosa que otros medios. Los grandes consumidores de televisión perciben el mundo de forma diferente. Los contenidos y personajes presentados en la televisión se convierten en modelos con los que se identifican las personas y los tienden a imitar; con esto evaden su propia realidad. La baja calidad de los programas de televisión en Panamá es otro problema que debemos afrontar.

Los adolescentes están desarrollando sus propios roles de género, actitudes, y comportamientos sexuales, por lo que son un grupo particularmente vulnerable, más aún si se considera que sus habilidades cognitivas están inmaduras y es difícil para ellos analizar críticamente lo que se les presenta por los medios. Se ha visto al respecto que los adolescentes que más los consumen son los más propensos a aceptar estereotipos de género y a ser víctimas de la trata. Las niñas buscan activamente este tipo de contenido para entender las "reglas, rituales y habilidades" del sexo y el romance. Los medios les enseñan cómo deben verse para gustar a los hombres. Se ha encontrado que

las jóvenes con mayor número de parejas sexuales e historial de enfermedades de transmisión sexual ven más programas en que las mujeres son tratadas como objetos sexuales.

En un esfuerzo por acabar con este flagelo, el art. 30 de la Ley 82 de 2013 había establecido que el Ministerio de Gobierno tenía la obligación de multar a los medios de comunicación que incurrieran en discriminación o violencia contra las mujeres, determinando el monto de la multa en proporción a la gravedad de la falta.

El Ministro de Gobierno del Presidente Juan Carlos Varela presentó la Ley 43 de 2017, que deroga este artículo y modifica otros artículos de la misma ley, violando los derechos de la mujer y modifica el artículo 58 de la Ley 42 de 1999 "Por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", que protegía a estas personas de ser objeto de burla, vejamen o degradación.

Estas modificaciones a la ley constituyen un retroceso que perjudica a las mujeres, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Por experiencia sabemos que en la práctica la asistencia legal gratuita que establece esta modificación no funciona y no obedece a la acción afirmativa que establecen la CEDAW, la Convención Belem Do Pará y las leyes que las desarrollan, sobre grupos vulnerables. Esto comprueba que las leyes evolucionan, pero las mentalidades están paralizadas.

La justificación que se dio para modificar la Ley 82 de 2013 y la Ley 44 de 1999 sobre discapacitados fue que sancionar la violencia mediática era un tipo de censura y violaba la libertad de expresión. Por el contrario, la libertad de expresión se define como el derecho a exponer las ideas y supone que todos los seres humanos tienen derecho a expresarse sin ser hostigados debido a lo que opinan. Se refiere a opiniones sobre política, religión, o cualquier otro tema que se debata públicamente. La libertad de expresión no es libertad para humillar, ni denigrar, ni exhibir pornografía a niños, niñas y adolescentes, ni promover la dominación sobre la mujer, humillar a las personas con discapacidad, emitir discursos de odio que generan violencia, ni fomentar la trata de personas y la prostitución. Es deber del medio de comunicación y sus comunicadores informar y educar de manera que se aporte al mejoramiento y evolución de la sociedad.

Está claro que la modificación de la Ley 82 de 2013 respondió más bien a la presión de los medios de comunicación, ya que las empresas mediáticas requieren de altos niveles de audiencia para asegurar su rentabilidad y estabilidad frente a la competencia. Por otra parte, la publicidad intenta propiciar el consumo de determinado producto o servicio. Ambas utilizan representaciones de las mujeres cargadas de estereotipos sexistas que en nada ayudan al empoderamiento de las mismas.

Las imágenes pornográficas expuestas en los medios de comunicación no deben considerarse libertad de expresión ni libertad de prensa. Los titulares engañosos, sin relación con la noticia que titulan, así como utilizar cualquier medio de difusión para discursos de odio contra un grupo de la población o expresiones xenofóbicas, misóginas, homofóbicas o publicidad sexista para promocionar un producto o servicio no atenta contra la libertad de expresión, sino que resulta en violencia mediática.

Por todo lo anterior, presentamos a consideración de la Asamblea Nacional esta ley que previene y sanciona la violencia en los medios de comunicación y en la publicidad contra grupos y personas vulnerables y deroga la Ley 43 de 2017.

Esta Ley crea el Observatorio de Violencia Mediática (OVM), que responde a la necesidad de prevenir y erradicar la violencia mediática contra grupos y personas vulnerables y a su vez generar un cambio positivo en el tratamiento de la imagen de la mujer, promoviendo el cese de imágenes humillantes o pornográficas contenidas en los medios de comunicación y piezas publicitarias que se transmitan para el territorio panameño. El OVM tendrá la capacidad de supervisar la realización de encuestas de audiencia para medir la percepción de los contenidos presentados, crear programas de capacitación con perspectiva de género para la sensibilización del personal, mandos medios y altos de las empresas mediáticas y publicitarias y la conceptualización de

campañas para educar a la audiencia sobre sus derechos. Estará constituido por representantes de los mismos medios de comunicación y publicitarias, la Universidad de Panamá, organizaciones civiles afines y audiencia interesada, que serían los que examinarían las quejas y denuncias y recomendarían las sanciones a la entidad del Estado competente en el tema.

La violencia mediática está íntimamente relacionada con la violencia simbólica, que es la que aparece, por ejemplo, en la publicidad sexista y en contenidos como novelas y series televisivas. Ambas reproducen la subordinación y discriminación social que están en la base misma de todos los demás tipos de violencia. La publicidad sexista implica una reproducción encubierta y sistemática; es difícil de distinguir y percibir y se ejerce a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos que transmiten y reproducen dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.

La publicidad sexista invade nuestras redes, nuestras casas, nuestro entorno y sobre todo, nuestras mentes. También intenta que infravaloremos a un colectivo determinado de personas. Un anuncio es sexista cuando se alimenta de los tópicos que se le endilgan a un sexo; cuando le asigna un rol a cada sexo (muñecas para las niñas y aventura/guerra para los niños). Estos estereotipos alimentan la misoginia (desprecio por las mujeres) o confunden el feminismo con el hembrismo. El feminismo lucha por la igualdad entre hombres y mujeres, mientras que el hembrismo infravalora al hombre y pone a los sexos en guerra. Los medios y la publicidad, a través de sus contenidos y creatividad, describen a las mujeres en repetidas ocasiones como manipuladoras, mentirosas, consentidas, despistadas y sin carácter, muy por el contrario a la identificación que nos ofrecen de los hombres como trabajadores, profesionales, inteligentes y aventureros. En esto consisten los estereotipos.

A pesar de las protestas de las organizaciones de mujeres y de lo establecido en la Constitución Política e innumerables instrumentos legales, en Panamá la violencia mediática contra las mujeres sigue presentándose en los medios de comunicación. La utilización del cuerpo femenino como objeto sexual en la publicidad y en los contenidos mediáticos es una realidad y se ha demostrado la poca voluntad política de exigir que se cumplan los convenios y normativas vigentes que protegen la imagen de las mujeres. Por tanto, es necesario promulgar una ley especial que erradique este tipo de violencia. Parece ser que para los medios las mujeres no existimos como grupo violentado. Los periódicos y la televisión se cuidan de sacar imágenes de víctimas menores de edad, niños y niñas; cuando presentan imágenes sacan sus caras borrosas o los enfocan de espalda. Esta regla también se debe aplicar en el caso de las mujeres víctimas de femicidio y las sobrevivientes de las distintas formas de violencia de género. El OVM tendrá la facultad de capacitar para un enfoque más humano e informativo para la cobertura de hechos violentos.

En el derecho comparado podemos apreciar los esfuerzos que se han hecho en otros países para combatir la violencia mediática y la publicidad sexista. Gran Bretaña tiene un ente regulador de publicidad, que incluye todos los medios de comunicación: televisión, periódicos y anuncios por internet. También hay un grupo de vigilancia de la publicidad, no gubernamental. Los estudios del ente regulador (ASA por sus siglas en inglés), revelan que los estereotipos pueden perjudicar tanto a adultos como a niños y niñas y limitar la forma en que la gente se percibe a sí mismo, cómo lo perciben otros y limitar las decisiones de vida que toman.

En Cannes hubo una conferencia sobre la industria de la publicidad donde participaron otros países europeos que están desarrollando nuevas normas contra la publicidad sexista y estereotipos en los medios de comunicación: utilizar la mujer como objeto sexual, pornografía, modelos ultra-delgadas, la mujer como única responsable de las labores domésticas, etc. Se ha reconocido que los estereotipos de género transmitidos a través de la publicidad y los medios de comunicación impiden el empoderamiento de la mujer, al convertirla en un objeto y no en un sujeto de los mensajes. La utilización del cuerpo femenino como objeto sexual en la publicidad y en los contenidos televisivos es muy difícil de erradicar si no existe la voluntad política de hacer cumplir las leyes vigentes que protegen a la mujer.

El Gobierno de EE.UU. y Google acordaron el pasado 18 de julio de 2019 que el gigante tecnológico pague una multa millonaria por no haber tomado las medidas adecuadas para evitar que los menores tuvieran acceso a imágenes inapropiadas. De acuerdo con el diario *The Washington Post*, el acuerdo refleja que la plataforma de vídeos falló en sus mecanismos de control e infringió las leyes de protección en línea de los menores. Se desconoce la cuantía exacta de la multa, pero este diario asegura que sería de varios millones de dólares.

Con esta ley se busca incentivar la creación de espacios de intercambio entre los medios de comunicación y las audiencias, a fin de que ambos se retroalimenten sobre los contenidos presentados.

Conscientes del daño que causa la violencia simbólica y mediática y de la necesidad de tomar medidas urgentes para lograr que en nuestra sociedad haya menos violencia y discriminación hacia las mujeres y otros grupos vulnerables, presentamos este Anteproyecto de Ley a la consideración de la Asamblea Nacional que usted dignamente preside.

**Anteproyecto de Ley ____
de ____ de ____ de 2019**

**Que previene y sanciona la violencia mediática y simbólica contra grupos y
personas vulnerables en los medios de comunicación masiva**

**LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:**

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto prevenir y sancionar la violencia mediática y simbólica en la publicidad y los medios de comunicación masiva, lo que incluye cuñas de radio, medios audiovisuales como programas de televisión, piezas publicitarias, publicidad en cines, medios impresos como periódicos, tabloides, revistas, publicidad en forma de volantes, panfletos, insertos, soportes publicitarios ubicados en las calles y vallas, versiones digitales de los medios de comunicación tanto en su página web como en sus redes sociales, que transmiten mensajes para que sean recibidos por una gran audiencia colectiva heterogénea, con diferentes orígenes, gustos, intereses, edades, sexos y clases sociales.

Artículo 2. Se considerará violencia mediática aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación o publicidad, que:

1. Promueva, en forma directa o indirecta, la explotación de mujeres o sus imágenes; injurie, difame, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres; la utilización de mujeres en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato; o que construyan patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

2. Publique o difunda discursos de odio, mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación o publicidad, que directa o indirectamente utilice mujeres o personas vulnerables como objeto de burla, vejamen o degradación, lacere o menoscabe su imagen, promocióne o enfoque el tema de la discapacidad, racismo, diversidad o cualquier otro tema discriminatorio contra estas personas en los medios de comunicación social, en la publicidad o en cualquier lugar público.

Artículo 3. Se crea el Observatorio contra la Violencia Mediática, en adelante OVM, adscrito a la Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno, que lo presidirá como el órgano rector de las políticas relativas a la prevención y erradicación de la violencia mediática contra las personas o grupos vulnerables, en congruencia con los compromisos internacionales sobre la materia ratificados por la República de Panamá.

Artículo 4. La Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno asignará un presupuesto para el funcionamiento del Observatorio de Violencia Mediática, para llevar a cabo los programas, la implementación de las acciones que se deriven de esta ley y las dietas por reunión de los miembros de dicho Observatorio que no sean servidores públicos. La Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno está facultada para realizar el monitoreo, seguimiento y análisis de contenido en los medios escritos, piezas publicitarias, programación de radio y televisión y escucha activa en sus versiones digitales y cuentas de redes sociales, para aportar recomendaciones, prevenir denuncias, sancionar y actuar como ente regulador gubernamental. Contará con el respaldo de los Concejos Municipales de todo el país para prevenir y sancionar la instalación de publicidad exterior con imágenes sexistas y denigrantes.

Artículo 5. El OVM actuará como organización no gubernamental y tendrá funciones de asesoría, seguimiento, investigación y fiscalización de las políticas públicas de comunicación en materia de violencia mediática y recomendará al Ministerio de Gobierno los mecanismos y medidas adecuadas en caso de que se cometan faltas

administrativas contra personas o grupos vulnerables, a través de contenidos mediáticos y publicitarios.

Artículo 6. El OVM estará integrado por representantes de las siguientes organizaciones:

1. La facultad de Comunicación de la Universidad de Panamá
2. Un representante del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Gobierno, Ministerio de la Cultura, Ministerio de Educación e Instituto Nacional de la Mujer
3. Organizaciones civiles que comprueben su trayectoria en defensa de los Derechos Humanos
4. Gremios de Periodistas
5. Empresas mediáticas
6. Empresas publicitarias
7. Radio y Televisión Estatal
8. Asociación de Municipios de Panamá
9. En representación de la audiencia, tres designados por organizaciones civiles que comprueben su trayectoria en defensa de los Derechos Humanos.
10. Gremios de Periodistas, Comunicadores, Locutores, Programadores musicales, Directores y Productores.

La Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno elaborará un proyecto de reglamento para su funcionamiento interno y lo presentará a sus integrantes para su consideración y aprobación, dentro del mes siguiente a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.

Artículo 7. El OVM podrá solicitar fondos a organizaciones internacionales y nacionales para su buen funcionamiento, y tendrá las siguientes responsabilidades:

1. La capacidad de supervisar la realización de encuestas de audiencia para medir la percepción de los contenidos presentados.
2. Sensibilizar y capacitar gratuitamente a todos los niveles jerárquicos del personal de las empresas mediáticas y publicitarias y promover la creación de programas dentro de las empresas, con el fin de que formen sus propios facilitadores, para que la capacitación sea permanente, periódica, continua y obligatoria.
3. Crear campañas para educar a la audiencia sobre sus derechos, así como proponer programas de Responsabilidad Social Empresarial a los medios de comunicación y agencias de publicidad, mediante la capacitación de la audiencia, difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia y resaltar la divulgación sistemática de los logros de las mujeres en las distintas esferas.
4. Celebrar audiencias mensuales para la investigación, con la colaboración de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno, de las quejas por violencia mediática que hayan sido presentadas ese mes ante la Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno por cualquier persona u organización que considere que una imagen o contenido genere violencia contra grupos o personas vulnerables.
5. Después de cada audiencia, recomendar a la Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno, la aplicación de las medidas pertinentes al medio de comunicación o agencia publicitaria que haya incurrido en violencia mediática.
6. Publicar un informe anual sobre la situación de violencia mediática, sus manifestaciones, la magnitud, los avances y los retrocesos y sus consecuencias e impacto, para su divulgación en espacios concedidos por los medios de comunicación estatales y la gestión para concesión de cobertura en las empresas mediáticas.
7. Otorgar un reconocimiento en forma de certificado, premio o mención al medio de comunicación y la empresa publicitaria que mejor haya cumplido con sus responsabilidades de:

- a. Impulsar la difusión de mensajes y campañas permanentes de sensibilización y conciencia dirigida a la población en general y en particular a los grupos vulnerables, sobre su derecho a vivir una vida libre de violencia.
- b. Promover el respeto por los derechos humanos y brindar capacitación a su personal, directivos y técnicos.
- c. Difundir campañas publicitarias y contenido mediático para prevenir y erradicar la violencia mediática.
- d. En general, cumplir con todas las obligaciones que tiene conforme a la legislación vigente.

Artículo 9. La Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno recibirá las quejas; diseñará un formulario, que debe ser llenado por la persona u organización denunciante, adjuntando la prueba, que consistirá en una imagen, grabación o escrito; y remitirá el caso al OVM, que determinará su admisión y emitirá sus comentarios en un plazo no mayor a un mes calendario. Si el OVM considera que el medio ha incurrido en violencia mediática contra cualquier grupo o persona, recomendará las medidas pertinentes al Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. Si es la primera vez que se recibe una queja contra ese medio en particular, el Ministerio de Gobierno, por intermedio de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación, le emitirá una advertencia.

Si hay reincidencia durante el mismo año, ordenará la participación de su personal en un programa de capacitación intensivo. Las horas hombre de los colaboradores que estén fuera de sus puestos de trabajo cumpliendo dicha capacitación serán cubiertas por la empresa con un mínimo de B/.500 (quinientos balboas). El año siguiente, la reincidencia se sancionará, por intermedio de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación, con multa de mil balboas (B/.1,000.00) a tres mil balboas (B/.3,000.00), dependiendo de la gravedad de la falta.

Artículo 11. Se establece un término de 24 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, antes de la aplicación de las medidas establecidas en el segundo párrafo del artículo 10, para la capacitación y sensibilización, obligatoria y gratuita, de periodistas, personas en cargos de toma de decisiones, representantes de medios de comunicación, publicitarias, academia y sociedad civil.

Artículo 12. Las sumas que la Dirección Nacional de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno recabe en conceptos de multas a los medios de comunicación y empresas publicitarias formarán parte de un fondo especial para cubrir las responsabilidades del OVM y de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación.

Artículo 13. Cuando el medio haya reincidido por tercera vez, el caso pasará a ser competencia del Órgano Judicial mediante proceso sumario. La víctima tendrá derecho a patrocinio legal gratuito y asistencia legal en materia civil y penal, así como sus familiares, tutores o curadores, que sean víctimas o afectados por la violencia mediática y se ordenará la reparación y garantía de no repetición.

Artículo 14. Las instituciones educativas oficiales y particulares deben incluir en el currículo educativo una materia de sensibilización a los estudiantes de carreras de comunicación y afines sobre prevención y erradicación de la violencia contra personas y grupos vulnerables en los medios de comunicación.

Artículo 15. El numeral 3 del artículo 14 de la Ley 82 de 2013 queda así:

Artículo 14. Las mujeres, en especial las que sean víctimas de alguna forma de violencia prevista en esta Ley, tienen derecho a: (...)

3. Recibir orientación, asesoramiento y asistencia técnica-legal gratuita, inmediata y especializada, en materia civil y penal, desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad. Corresponde al Estado garantizar este derecho, el cual se hace extensivo a los familiares, tutores o curadores de la víctima, según el caso.

Artículo 16. El artículo 58 de la Ley 42 de 1999 queda así:

Artículo 58. El Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación, sancionará con multa de mil balboas (B/.1,000.00) a tres mil balboas (B/.3,000.00), dependiendo de la gravedad de la falta, la promoción o enfoque del tema de la discapacidad en los medios de comunicación social o en cualquier lugar público, cuando por acción u omisión se incurra en los siguientes actos: 1. Objetivación de la persona con discapacidad. 2. Utilización de la persona con discapacidad, resaltando los aspectos negativos de su condición, como símbolo o logo publicitario de cualquier actividad, así sea de carácter social o humanitario. 3. Utilización de la persona con discapacidad como objeto de burla, vejamen o degradación. 4. transmisión de mensajes que laceren o menoscaben la imagen de las personas con discapacidad.

Artículo 17. Se deroga la Ley 43 de 6 de junio de 2017.

Artículo 16. La presente Ley modifica el numeral 3 del artículo 14 de la Ley 82 de 2013 y el artículo 58 de la Ley 42 de 1999 y deroga la Ley 43 de 6 de junio de 2017.

Artículo 19. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Propuesta a consideración de la Asamblea Nacional, hoy 2 de junio de 2021 por la abogada Haydée Méndez Illueca, en nombre y representación de la Fundación para la Equidad de Género (FUNDAGENERO) y de la Comisión de Asuntos de la Mujer del Colegio Nacional de Abogados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que establece el ejercicio de la iniciativa ciudadana.

Haydée Méndez Illueca
Cédula de Identidad Personal 8-103-170